

BÜYÜME VE REFAH DOSTU BİR MALİYE POLİTİKASINA DOĞRU

MEVLÜT TATLIYER, NURULLAH GÜR



BÜYÜME VE REFAH DOSTU BİR MALİYE POLİTİKASINA DOĞRU

MEVLÜT TATLIYER, NURULLAH GÜR

COPYRIGHT © 2016

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımını yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Uygulama: Erkan Söğüt
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Cairo

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	9
MALİYE POLİTİKASINDAKİ GENEL DEĞİŞİM	9
BÜTÇE DİSİPLİNİNİN YENİDEN SAĞLANMASI	12
NASIL BİR KONJONKTÜREL MALİYE POLİTİKASI?	12
VERGİ REJİMİ	15
NASIL BİR SOSYAL MALİYE POLİTİKASI?	17
MALİYE POLİTİKASI AÇISINDAN OVP'YE KISA BİR BAKIŞ	20
SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ	22

YAZARLAR HAKKINDA

Mevlüt TATLIYER

2007 yılında İTÜ İşletme Mühendisliği Bölümü'nden mezun oldu. Yüksek lisansını İstanbul Bilgi Üniversitesi Finansal Ekonomi Bölümü'nde (2010), doktora çalışmasını ise İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü'nde tamamladı (2014). Halen İstanbul Medipol Üniversitesi Ekonomi ve Finans Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görev yapan Tatliyer'in çalışma ve ilgi alanları arasında makro iktisat, uluslararası iktisat ve davranışsal iktisat bulunmaktadır. Tatliyer'in Nobel Yayınevi'nden Kasım 2015'te çıkan *İktisadi Düşüncenin Evrimi ve İktisat Politikası* isimli bir de kitabı bulunmaktadır.

Nurullah GÜR

2006 yılında Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Aynı bölümden 2008 yılında yüksek lisans derecesini aldı. Doktora derecesini 2012 yılında University of Essex'den aldı. Gür, halen İstanbul Medipol Üniversitesi Ekonomi ve Finans Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmalarına devam etmektedir. Ekonomik gelişme, finans-reel sektör ilişkisi ve uluslararası politik iktisat alanlarında çeşitli uluslararası dergilerde yayınları bulunmaktadır.

ÖZET

Maliye politikası ekonomideki yapısal problemler için nihai manada bir çözüm teşkil etmemekle birlikte, ekonominin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından ülkenin uzun dönemli ekonomik performansı üzerinde önemli düzeyde bir etkiye sahiptir. Bu analizin temel amacı Türkiye’de 2000’li yıllarda uygulanan maliye politikalarının temel özelliklerini ve etkinliğini incelemektir.

1990’lı yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi çalkantılardan sonra 2000’li yıllarda tek parti hükümetiyle birlikte sağlanan siyasi istikrar neticesinde kamu maliyesi ciddi biçimde sağlamlaşırken Türkiye ekonomisi de önemli oranda güçlenmiştir. Türkiye’de 1990’lı yıllarda bütçe disiplininin kaybolması ve kamu faiz ödemeleri ve borçluluk düzeyinin ciddi biçimde artmasından sonra, 2000’li yıllarda siyasi istikrarın tekrardan sağlanmasıyla birlikte gerek kamu faiz ödemeleri gerekse borçluluk oranı birkaç yıl içinde çok hızlı bir biçimde düşürülmüştür.

Türkiye’de 2000’li yıllarda, 2006-2007 dönemi ve 2008 yılı hariç olmak üzere, ekonomik genişleme dönemlerinde daraltıcı, ekonomik daralma dönemlerinde de genişletici bir “konjonktürel maliye politikası” uygulanmıştır. Özellikle 2012-2016 döneminde küresel ekonomide yaşanan sıkıntılar dolayısıyla Türkiye ekonomisinin belli ölçüde yavaşlaması neticesinde genişlemeci bir konjonktürel maliye politikası uygulanmıştır. Öte yandan uygulanan konjonktürel maliye politikası genişletici bir yapıya sahip olsa da, diğer ülkelere kıyasla çok daha az borçluluk düzeyine sahip olunmasına rağmen bütçe denklighinden pek fazla taviz verilmemiştir. Bu açıdan bakıldığında maliye politikasının belli ölçüde genişletilmesi için halen alan bulunmaktadır.

Türkiye’de 2000’li yıllarda yaşanan en büyük dönüşümlerden birisi de refah devleti uygulamalarında olmuştur. Bu süreçte sosyal harcamalarda çok ciddi bir sıçrama yaşanmış, toplumun genel refah düzeyi önemli ölçüde yükselmiştir. Öte yandan bu süreçte vergi rejimi gittikçe daha fazla dolaylı vergiye dayalı bir hale gelmiştir. Böylece 2000’li yıllarda Türkiye’de uygulanan “sosyal” maliye politikası, içinde hem piyasa dostu hem de sosyal adaleti önceleyen öğeler barındırmıştır.

Bu analizde maliye politikasının ekonomik büyümeye ve ekonomik gelişmeye daha fazla katkı sağlayabilmesi için nelerin yapılabileceğine dair politika önerileri masaya yatırılacaktır.

Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik büyüme atmosferinin ortaya çıkabilmesi ve daha adil bir gelir dağılımına kavuşulabilmesi noktasında, uygulanan sosyal maliye politikası içindeki sosyal adaleti önceleyen öğelerin daha da güçlendirilmesi ve kurumsallaştırılması önem arz etmektedir. Bu çerçevede öncelikli olarak vergi sisteminde reforma gidilerek vergi rejiminin artan oranlı hale getirilmesi ve dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının önemli ölçüde azaltılması gerekmektedir.

GİRİŞ

Türkiye’de son on beş yıllık süreç zarfında devlet yapısı ile alakalı birçok alanda önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimlerin ekonomik açıdan merkezinde kamu maliyesi yer almaktadır. Verimsiz işleyen ve sürekli zarar eden kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), yüksek kamu borcu, neredeyse toplanan vergi gelirleri kadar olan faiz ödemeleri, bir türlü bitirilemeyen altyapı yatırımları, komik rakamlar ile telaffuz edilebilecek sosyal harcamalar ve IMF Türkiye masası şefinin iki dudağının arasından çıkacak sözlere odaklanan bürokratlar Türkiye’de 1990’lı yılların kamu maliyesinin acı bir özetidir. Böyle bir tabloda maliye politikalarının etkinliğinden bahsetmek mümkün değildir. Türkiye 2000-2001 krizi sonrasında kamu maliyesine yönelik atılan önemli reform adımları ile birlikte maliye politikasının ekonomik büyümeye köstek olmak yerine destek olabileceği gerçeğini hatırlamıştır.¹

Küresel Finans Krizi sonrası İngiltere, İspanya, Portekiz, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde insanlar kemer sıkma politikaları ile mücadele etmek durumunda kalmışken, Türkiye’de ise toplum maliye politikasının belli ölçülerde esnetilmesinin de katkısıyla krizi sosyal bir travma yaşamadan atlattır. 2009’daki ekonomik daralma sonrası 2010 ve 2011’de gelen yüksek

büyümenin ekonomide aşırı ısınmaya neden olabileceği endişesi ile birlikte kamu maliyesinde belli oranda frene basılmıştır. Ancak dünya genelinde kriz sonrasında ekonomik toparlanmanın bir türlü sağlanamaması, bölgemizdeki jeopolitik riskler ve darbe teşebbüsü öncesi ve sonrasında yaşanan iç gelişmeler ekonomik büyümenin dış ticaret ve yatırım kanalından canlandırılmamasına neden olmuştur. Hükümet bu gelişmelerin neticesinde önemli ekonomik hedeflerden uzaklaşmamak için genişleyici maliye politikası kozunu tekrar masaya koymuştur.

Bu analizde Türkiye’de 2000’li yıllarda maliye politikasının izlediği seyri ele alacağız. Bu dönemde uygulanan maliye politikasının temel özelliklerini ve etkinliğini incelemeyi amaçlıyoruz. Bununla birlikte dünya genelinde tatsız bir seyir izleyen ekonomik büyümeye ivme kazandırmak için maliye politikasının önemini geç de olsa kavrandığı bu son dönemde, Türkiye’de maliye politikasının hem ekonomik büyümeye hem de ekonomik gelişmeye daha fazla katkı sağlayabilmesi için nelerin yapılabileceğine dair politika önerilerini masaya yatıracağız.

MALİYE POLİTİKASINDAKİ GENEL DEĞİŞİM

Maliye politikası ekonomideki yapısal problemler için nihai manada bir çözüm teşkil etmemekle birlikte, ekonominin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından ülkenin uzun dönemli ekonomik performansı üzerinde önemli düzeyde bir etkiye sahiptir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki yaklaşık otuz yıllık süreçte dünya ekonomisi oldukça istikrarlı bir görünüm sergilerken, bu dönemde birçok ülke oldukça yüksek ekonomik büyüme oranları yakalamıştır. Yine bu süreçte hükümetlerin maliye politikaları yoluyla ekonomide etkin bir rol oynaması gerektiği şeklindeki Keynesçi anlayış iktisat politikaları üzerinde önemli derecede bir ağırlığa sahip olmuştur. Ayrıca sosyal harcamaların ciddi şekilde artmasının da kat-

1. Erdal Tanas Karagöl ve Ülkü İstiklal Ortakaya, “Geçmişten Günümüze Kamu Maliyesi”, *SETA Analiz*, Sayı: 79, (Ocak 2014).

kısıyla birçok ülkede kamunun genel ekonomi içindeki payı önemli ölçüde genişlemiştir ki bu dönem “Keynesçi refah devleti”nin altın çağı olarak adlandırılmıştır.

Öte yandan 1970’li yıllarda birçok ülkede *stagflasyon* (hem ekonomik durgunluk hem de enflasyon) yaşanması ve akabinde ekonomik büyüme oranlarının ciddi biçimde düşüşe geçmesiyle birlikte Keynesçi iktisat gözden düşmüş, maliye politikasına bakış da önemli ölçüde değişmiştir. Bu süreçte ciddi bir etkinliğe kavuşan neoliberalizm ile birlikte tabir-i caizse “küçük devlet, iyi devlettir” anlayışı yaygınlık kazanmış ve maliye politikalarına karşı oldukça mesafeli bir tutum takınılmıştır. Neticede birçok ülkede özelleştirmeler yaygınlaşmış, sosyal harcamaların artışı baskı altına alınmış, vergi oranları düşüş trendine girmiş ve kamunun ekonomi üzerindeki etkinliği sınırlandırılmıştır.

Maliye politikası sosyal açıdan hükümetin kimden ne kadar vergi topladığı ve toplanan vergileri kim için ve nasıl harcadığını ifade etmektedir.

Hükümetler ülke ekonomileri üzerinde hem ekonominin hatırı sayılır bir kısmını oluşturmaları hem de çeşitli kanun, yönetmelik ve düzenlemeler yoluyla ekonominin nasıl işleyeceğini belirlemeleri ve kontrol etmelerinden dolayı çok ciddi bir etkinliğe sahiptir. Bu çerçevede maliye politikası sosyal açıdan hükümetin kimden ne kadar vergi topladığı ve toplanan vergileri kim için ve nasıl harcadığını ifade etmektedir. Bu haliyle uygulanan maliye politikasıyla hükümetin toplumdaki gelir ve servet dağılımı üzerinde önemli düzeyde bir etkisi ve etkinliği söz konusudur. Konjonktürel açıdan bakıldığında ise maliye politikası hükümetin ne zaman, ne kadar, nasıl ve hangi kaynakla (vergi geliri, borç veya parasallaşma) harcama yaptığı

ile ilişkilidir. Bu şekilde uygulanan maliye politikasıyla hükümet ekonomideki ağırlığından ötürü ülkenin toplam ekonomik görünümü üzerinde belirli düzeyde söz sahibidir. Yaşanan ekonomik iniş ve çıkışlarda hükümet uygulayacağı maliye politikasıyla ülkenin bu süreçlerdeki ekonomik performansı üzerinde olumlu veya olumsuz yönde bir etkiye sahip olabilir. Günümüzde maliye politikası denilince –Keynesçi iktisadın da etkisiyle– temelde anlaşılan şey “konjonktürel maliye politikası” olmakla birlikte sosyal maliye politikası da haddizatında oldukça önemlidir. Bu çerçevede denilebilir ki maliye politikasıyla hükümet ekonomik iniş ve çıkışlar üzerinde belirli düzeyde bir etkinliğe sahip olduğu gibi gelir dağılımı ve sosyal adalet üzerinde de önemli düzeyde söz sahibidir.

Neoliberalizmin 1980’lerde yükselişe geçmesiyle birlikte fiyat istikrarına aşırı vurgu yapan para politikası iktisat biliminde merkezi bir role kavuşurken, Keynesçi iktisadın bu süreçte gözden düşmesiyle maliye politikası da teorik nedenlerden çok ideolojik gerekçelerle göz ardı edilmiş ve yok sayılmıştır.² Böylece ekseninde “serbest” ve “özgür” piyasalar bulunan ve devleti ekonomiden çok büyük oranda dışlayan neoliberal anlayış Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere kalkınma reçetesi olarak sunulmuş ve/veya IMF ve Dünya Bankası kanalıyla dayatılmıştır. O yıllara kadar dışa kapalı ithal ikameci politika uygulayan ve sonucunda stratejik ve ekonomik önemi haiz “bebek endüstri”lerin değil montaj sanayiinin serpilip geliştiği³ Türkiye de 1980’li yıllarla birlikte bu politikayı terk ederek neoliberal ihracat eksenli büyüme stratejisini benimsemiştir. Bu politika değişikliğiyle birlikte Türkiye ekonomisi iyi ve kötü yönde ciddi bir şekilde dönüşmeye başlamıştır. Dış ticaretin ne-

2. C. A. E. Goodhart, “The Foundations of Macroeconomics: Theoretical Rigour Versus Empirical Realism”, Paper Presented at the Louvain-la-Neuve Conference on the History of Economic Thought, (Ocak 2005).

3. Mevlüt Tatlıyer, “What Turkey Needs is an Industrial Policy”, The New Turkey, 13 Mayıs 2016, <http://thenewturkey.org/what-turkey-needs-is-an-industrial-policy>, (Erişim tarihi: 19 Mayıs 2016).

redeyse tamamen serbestleştirilmesi, toplumun tükettiği malların çeşitliliği ve kalitesini önemli düzeyde artırırken montaj sanayiinin gevşek tekel gücü kırılmış ve böylece iç ve dış rekabet giderek artmaya başlamıştır.

Öte yandan finansal sistemin herhangi bir altyapı kurulmadan ciddi şekilde serbestleştirilmesi 1990'lar ve 2001'de yaşanan finansal krizlere kapı aralamıştır. Bu süreçte finansal kesim ciddi düzeyde bütçe sıkıntıları yaşayan kamunun finansörü olarak ve yüksek faiz oranlarının da katkısıyla çok önemli düzeyde karlar elde etmiş, nicel ve hacimsel olarak önemli oranda genişlemiştir. Bu süreçte aynı zamanda birçok bankanın içi boşaltılırken birçoğu da batmış, sonuçta tüm maliyet kamunun ve dolayısıyla halkın sırtına yüklenmiştir. Yaşanan finansal ve ekonomik sıkıntılar neticesinde finansal altyapı oldukça geç bir şekilde olsa da 2000'lerin başında önemli oranda geliştirilmiştir. Özellikle Ağustos 2000'de kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'yla (BDDK) birlikte finansal kesim ciddi şekilde denetlenmeye başlanmıştır. Yine Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) da bu süreçte etkinliğini önemli ölçüde artırmıştır. 2000'li yılların başında AK Parti'yle birlikte siyasi istikrarın sağlanmasıyla bütçe disiplinine çok ciddi bir önem vermeye başlanmış, 1990'ların ve 2001 finansal krizinin kamuya yüklediği borçlar söz konusu bütçe disiplini sayesinde hızlı bir şekilde ödenmiştir.

Bununla birlikte 2002-2005 döneminde sıkı bir maliye politikası uygulanmıştır. Kamu maliyesindeki bu sıkı duruştan 2006 yılına kadar taviz verilmemiş, ekonomik krizin yaşandığı 2009'da ve küresel ekonomide yaşanan sıkıntıların artmasına paralel olarak ekonomik büyüme performansının ivme kaybettiği 2012-2016 sürecinde genişlemeci bir maliye politikasına geçilmiştir. Özellikle 1990'lı yıllarda bütçe disiplininin kaybolmasının ülke ekonomisi üzerinde oldukça olumsuz etkilere sahip olmasının da doğal bir sonucu olarak, 2000'li yılların genelinde kamu harcamaları genişletilirken dahi bütçe

denkliğine özel bir önem verildiği görülmektedir. Bu tutum genişletici maliye politikalarını sınırlayan bir faktör olmuştur.

Öte yandan ithal ikameci dönemde gelir adaletsizliği ve sosyal eşitsizliğin ciddi düzeylere ulaştığı Türkiye'de 1980'lerde yaşanan kısmi sosyal iyileşme 1990'larda tersine dönmüş, bu süreçte elde edilen birçok kazanım kaybedilmiştir. 2000'li yıllarda uygulanan sosyal maliye politikası da bir açıdan piyasaları, başka bir açıdan ise sosyal adaleti önceleyen bir yapıya sahip olmuştur. Türkiye'nin bu performansı Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluş tarafından da takdir edilmiştir. Dünya Bankası tarafından 2014 yılında yayınlanan "Türkiye'nin Deneyimleri: Entegrasyon, Kapsama ve Kurumlar" adlı raporda Türkiye'yi "kapsayıcı büyüme" konusunda diğer gelişmekte olan ülkelere örnek göstermiştir. Raporda Türkiye'de maliye politikasının değişen yüzü ile ilgili olarak şu ifadeler kullanılmıştır:

... Türkiye on yıl kadar önce yaşadığı derin finansal krizin sunduğu fırsattan yararlanarak bankacılık sisteminde ve kamu maliyesinde reform yapmış ve kamu harcamalarının borç servisinden kamu hizmetine aktarılmasına olanak tanımıştır. Ayrıca ekonomik ilerleme sosyal açıdan kapsayıcı olmuş, yoksulluk ve yarıdan daha fazla azalmış kaliteli sağlık, eğitim ve belediye hizmetlerine erişim artmıştır.⁴

Kamu maliyesinde düşen faiz harcamaları sayesinde hükümetler altyapı harcamaları, eğitim, sağlık ve dar gelirliye yapılan transfer harcamalarına daha fazla kaynak ayırabilmişlerdir. Küresel kriz öncesi dönemde sağlanan makroekonomik istikrar ve hızlı büyüme sosyal harcamaları ve düşük gelirli vatandaşların ücretlerini artırarak yoksulluğu azaltmıştır.⁵ Bu süreçte

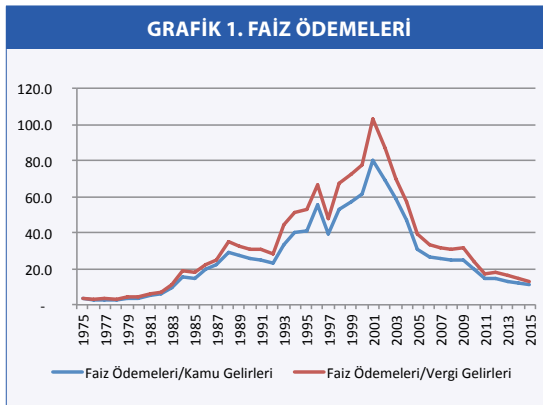
4. "Dünya Bankası'nın Yeni Raporunda Türkiye'nin Yüksek Gelir Eşiğine Yükselişi ve Aşılması Gereken Zorluklar İnceleniyor", Dünya Bankası, 10 Aralık 2014, <http://www.worldbank.org/tr/news/press-release/2014/12/10/new-world-bank-report-looks-at-turkey-rise-to-threshold-of-high-income-and-challenges-remaining>, (Erişim tarihi: 19 Kasım 2016).

5. Nurullah Gür, "Türkiye'de Kapsayıcı Büyüme", *SETA Perspektif*, Sayı: 102, (Mayıs 2015).

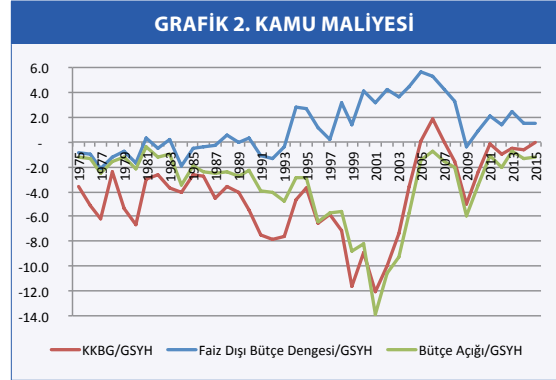
sosyal adaletsizlikler önemli oranda azaltılırken uygulanan maliye politikasının birtakım piyasa dostu öğeler içermesi gelir dağılımındaki iyileşmeyi sınırlamıştır.

BÜTÇE DİSİPLİNİNİN YENİDEN SAĞLANMASI

Türkiye’de 2000’li yıllarda bütçe disiplininin yeniden sağlanması hem kamu maliyesi ve kamunun uyguladığı iktisat politikasına olan güveni artırmış hem de ülke ekonomisinin geleceğine dönük beklentilerin önemli ölçüde iyileşmesine neden olmuştur. Bu açıdan söz konusu süreçte yaşananlar özel bir vurguyu hak etmektedir. 1990’lı yıllarda yaşanan siyasi ve ekonomik çalkantılar neticesinde ekonomi önemli ölçüde yara alırken kamu maliyesi de ciddi şekilde bozulmuştur. Özellikle 28 Şubat darbe süreciyle birlikte gittikçe derinleşen bütçe açıkları kamu bütçesinin daha büyük kısmını yemeye başlamış, 2001 itibarıyla bütçe açığı yüzde 14 düzeylerini görmüştür. Bu durumun bir sonucu olarak Grafik 1’den görülebileceği gibi faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1970’li yıllarda oldukça düşük seviyede iken 1980’lerde artış trendine girmiş, 1990’larda ise fırlamıştır. Öyle ki bu oran 1990’da yüzde 30 iken 2001’de yüzde 100’ün üzerine çıkmıştır. Bu yılda faiz ödemelerinin toplam kamu gelirlerine oranı da tam yüzde 80 olmuştur. Kamu borcunun milli gelire oranı da 2001 yılında yüzde 78’e kadar çıkmıştır.



2002 yılından sonra tek parti hükümetiyle birlikte sağlanan bütçe disiplini sayesinde kamu maliyesi iyileşmeye başlamış, bütçe açıkları hızla azalarak 2006’da yüzde 0,8’e kadar düşmüştür. Faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı da sadece beş yıl gibi kısa bir süre içinde yüzde 100’ün üzerinden yüzde 30 düzeyine gerilemiştir. 2008-2009’da yaşanan küresel bunalım kaynaklı ekonomik durgunluk ve kriz sürecinde uygulanan genişlemeci maliye politikası haricinde bütçe denkliliği anlayışından taviz verilmemiştir. İlgili süreçte 2008-2009 dönemi hariç bütçe açığı ortalama yüzde 1,4 olurken, faiz dışı bütçe fazlası ise ortalama yüzde 3 olarak gerçekleşmiştir (bkz. Grafik 2). Neticede 2014 itibarıyla faiz ödemelerinin kamu gelirlerine oranı yüzde 15’in de altına inmiş, kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) de yüzde sıfır düzeyine kadar gerilemiştir. 2001’de yüzde 78 düzeyine kadar gelen kamu borcu ise hızlı bir şekilde eritilerek 2007’de yüzde 40’ın altına inmiş, 2012 itibarıyla da yüzde 33 düzeyine kadar düşmüştür. Bu konuda Maastricht kriterinin yüzde 60 olduğu düşünülecek olursa Türkiye’nin borçluluk düzeyinin diğer ülkelere kıyasla ne kadar az olduğu anlaşılacaktır.



NASIL BİR KONJONKTÜREL MALİYE POLİTİKASI?

Dünya ekonomisi 20. yüzyılda oldukça inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. İki dünya savaşı arasında dünya ekonomisi oldukça durgun bir görünüm sergilerken ülkeler de ciddi biçimde içe kapan-

mıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki otuz yıllık göreceli istikrarlı ekonomik genişlemeden sonra da neoliberal anlayışın az veya çok hakim olmasıyla birlikte dünyada yaşanan finansal krizlerin sayısı ciddi şekilde artarken ekonomiler de oldukça inişli çıkışlı hale gelmiştir. Böylece ekonomik durgunluk veya daralma dönemlerinde kamuya olan ihtiyaç ciddi şekilde artmıştır. Bununla birlikte günümüzde neoliberal anlayışın etkisiyle maliye politikasına karşı oldukça mesafeli durulması ekonomik durgunluk ve krizlerle mücadelede hükümetlerin elini kolunu bağlamıştır. Hatta kriz dönemlerinde neoliberal reçete uyarınca kamu kesiminin de harcamalarını azaltmaya çalışması ekonomik durgunlukları ve krizleri derinleştirmiştir.

Ekonomik beklentilerin olumsuzla döndüğü durumlarda yatırımcılar yatırım yapmak istemekte, basitçe belirsizliğin ortadan kalkmasını beklemektedir ki sonuçta da yatırım harcamaları keskin bir şekilde düşmektedir. Ekonomik beklentiler iyileştikten sonra da yatırımlar çok hızlı bir şekilde yükselmektedir. Bu açıdan yatırım harcamaları oldukça “dalgalı” bir görünüm sergileme eğiliminde olmaktadır. Özel tüketim harcamalarının yavaşladığı, yatırım harcamalarının ciddi şekilde düştüğü bir ekonomide, hükümetten başka ekonomik durgunluk veya krizlerin etkilerini sınırlayacak bir aktör bulunmamaktadır. Bununla birlikte yapılan bilimsel çalışmalarda görülmektedir ki gerek sanayileşmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının düzeyi ekonomi genişlerken yükselmekte, durgunluk ya da daralma yaşanırken ise düşmektedir.⁶ Bu durum da ülke ekonomilerini önemli ölçüde istikrarsızlaştırmaktadır. Bu bağlamda hükümetlerin konjonktürel maliye politikası çerçevesinde, ekonomik durgunluk ve krizlerin kısa ve uzun vadeli olumsuz etkilerinden ülkeyi koruyabilmek adına, bu dönemlerde harcama düzeyini azaltmak bir yana, ülke ekonomisine can

suyu verebilmek için harcama düzeyini artırmaya çalışması ülke ekonomilerinin lehine olacaktır. Böylece ülke ekonomisi durgunlukları ve krizleri daha hasarsız atlatacak, uzun vadede de ülke çok daha istikrarlı bir ekonomik büyüme performansına sahip olabilecektir.

Bununla birlikte Grafik 2’de görülebileceği üzere, 1991-2001 sürecinde ciddi biçimde bozulan kamu maliyesini toparlayabilmek adına 2002-2005 yılları arasında Türkiye’de uygulanan konjonktürel maliye politikası oldukça sıkı bir nitelik arz etmiştir.⁷ Daha sonraki süreçte Keynesçi maliye politikası çerçevesinde ve birçok ülkedeki uygulamanın aksine, ekonomi büyürken daraltıcı, ekonomi durgunken veya daralırken de genişlemeci bir görünüm sergilemiştir. Bu durumun istisnası küresel ekonomik krizin etkisinin ekonomide hissedilmeye başladığı 2008 yılı olmakla birlikte tam da genişlemeci maliye politikasına en çok ihtiyaç duyulan yıl olan 2009’da bu politika uygulanmıştır.

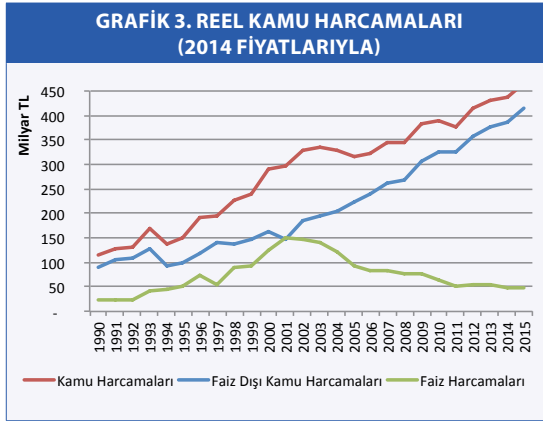
Grafik 3 ve 4’te 1990’lı ve 2000’li yıllarda kamu harcamalarının reel düzeyi⁸ ve GSYH’ye oranı görülmektedir. 1990’da 24 milyar TL düzeyinde olan faiz harcamaları hızla artarak 2001’de 150 milyar TL düzeyine kadar çıkmıştır. 2000’lerde ise kamu borçlarının ciddi şekilde eritilmesi ve faizlerin düşmesine paralel

7. Bütçe açığı 2001 yılında yüzde 14 düzeyine kadar çıkmıştır. Oldukça disiplinli bir mali duruş sergileyen hükümet bu oranı 2006’da yüzde 0,8’e kadar düşürmüştür. Bu yılda ayrıca faiz dışı bütçe fazlası yüzde 5 düzeyinin üzerine kadar çıkmıştır. Bu sıkı duruş hükümetin borçluluk düzeyinin azalmasıyla birlikte gevşetilmiş özellikle 2009 krizinde önemli düzeyde bütçe açığı verilerek ekonomi rahatlatılmaya çalışılmıştır. 2012-2014 döneminde ise bütçe açığı yüzde 1,3 düzeyinde gerçekleşirken faiz dışı bütçe fazlası da yüzde 1,8 olarak gerçekleşmiştir.

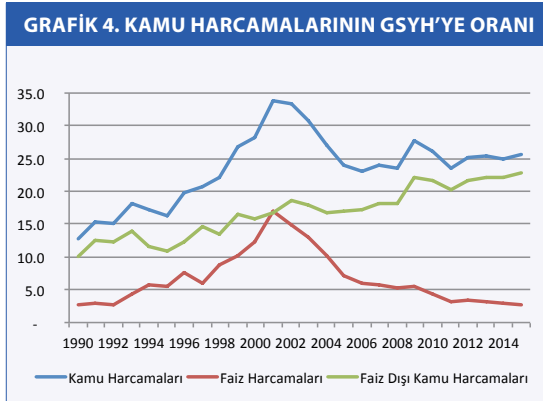
8. Yapılan birçok bilimsel çalışmada maliye politikasının etkinliğini ölçmek adına bütçe açığı veya kamu harcamalarının GSYH’ye oranı kullanılmaktadır. Fakat vergi gelirleri ekonomi genişlerken artmakta, ekonomi daralırken de durgunlaşmaktadır. Böylece kamu harcamaları değişmese dahi bütçe açığı büyümektedir. Yine GSYH’deki büyümenin durgunlaştığı ve negatife döndüğü durumlarda kamu harcamaları artmasa dahi, kamu harcamalarının GSYH’ye oranı büyümektedir. Bu açıdan bu analizde kamu harcamalarının GSYH’ye oranının yanı sıra yine kendine has sınırlılıkları olan kamu harcamalarının reel düzeyi kullanılmıştır. Yine kamu harcamalarının genel düzeyinden ziyade faiz ödemeleri hariç kamu harcamaları, maliye politikasının ne şekilde gerçekleştirildiği hususunda çok daha açıklayıcıdır.

6. Ethan Ilzetki ve Carlos A. Végh, “Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?”, *National Bureau of Economic Research*, WP No: 14191, (2008).

olarak faiz harcamaları önemli ölçüde azalarak 2014'te 50 milyar TL düzeyine kadar gerilemiştir. 1990'da yüzde 2,6 olan faiz harcamalarının GSYH'ye oranı da 2001'de tam yüzde 17,1'e çıkmıştır. Yani o yıl Türkiye'nin toplam üretiminin yüzde 17'den fazlası sadece hükümetin faiz ödemelerine gitmiştir. Bu oran 2000'li yıllarda gittikçe düşmüş ve 2014 itibarıyla yüzde 3'ün altına inmiştir.



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, TÜİK ve yazarın kendi hesaplamaları (Reel harcama düzeylerine ulaşılrken TÜFE kullanılmıştır.)

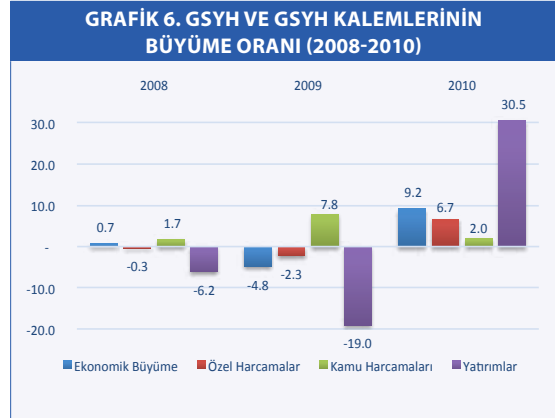
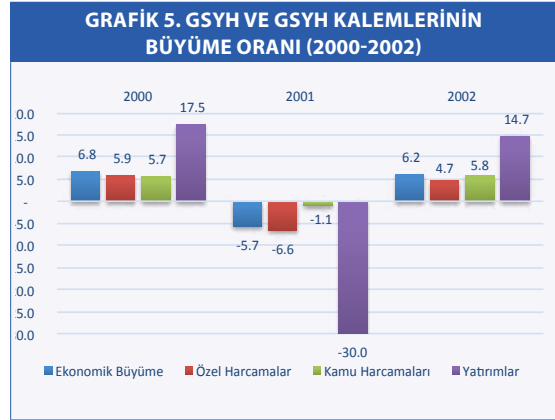


Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, TÜİK ve yazarın kendi hesaplamaları

1990-2001 yılları arasında faiz dışı reel kamu harcamalarının düzeyi Türkiye ekonomisiyle birlikte giderek artarken, harcama düzeyi ekonomik kriz dönemlerinde "azalma" eğiliminde olmuştur. 1993'te 128 milyar TL düzeyinde olan bu rakam, 1994 kriziyle birlikte ciddi şekilde azalarak 93 milyar TL düzeyine kadar gerilemiştir. 1998'de yüzde 7,8 büyüyen reel kamu harcamaları ekonomik daralmanın yaşandığı

1999'da yüzde 4 artışla büyümesini sürdürmesine rağmen yaşanan durgunluk ve dalgalanmada pay sahibi olmuştur.

Nihayet 2001 kriziyle birlikte –Grafik 5'ten de görülebileceği üzere– ekonomi ciddi şekilde küçülürken kamu harcamaları da yüzde 1,1 oranında daralarak yaşanan krizde pay sahibi olmuştur. Öte yandan krizden önceki yılda ekonomi yüzde 6,8 büyürken yüzde 5,7 büyüyen kamu harcamaları, krizden sonraki yılda ekonomi yüzde 6,2 büyürken yüzde 5,8 oranında büyümüştür. Bu süreçte görüldüğü üzere kamu harcamaları ekonomi büyürken ve yatırımlar artarken artmakta, ekonomi küçülürken ve yatırımlar azalırken de ciddi şekilde azalma eğiliminde olmaktadır.



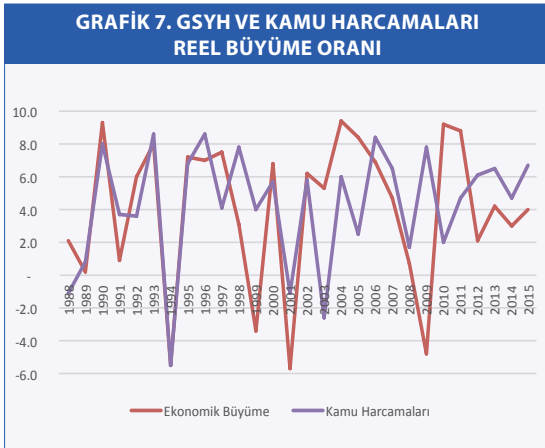
Kaynak: TÜİK (Özel harcamalar, nihai tüketim harcamaları; kamu harcamaları, devlet nihai tüketim harcamaları; yatırımlar ise gayrisafi sabit sermaye oluşumunu ifade etmektedir.)

2008 krizi akabinde ise başlangıçta önceki kriz dönemlerinde görüldüğü gibi daraltıcı bir maliye politikası benimsenmiş fakat daha sonraki süreçte bu yaklaşım terk edilmiştir.

TABLO 1. MALİYE POLİTİKASI

DÖNEM	EKONOMİK BÜYÜME ORANI	KAMU HARCAMALARI ARTIŞ ORANI	MALİYE POLİTİKASI	NİTELİK
2002-2005	7,3	2,9	Daraltıcı	Konjunktür karşıt
2006-2007	5,8	7,5	Genişlemeci	Konjunktür koşut
2008	0,7	-0,3	Daraltıcı	Konjunktür koşut
2009	-4,8	7,8	Genişlemeci	Konjunktür karşıt
2010-2011	9	3,3	Daraltıcı	Konjunktür karşıt
2012-2016Ç2	3,4	6,9	Genişlemeci	Konjunktür karşıt

2008 yılında Türkiye ekonomisi sadece yüzde 0,7 büyürken kamu harcamalarındaki artış da bir önceki yıla göre önemli miktarda yavaşlayarak sadece yüzde 1,7 olmuştur. Bununla birlikte Türkiye ekonomisinin ciddi şekilde daraldığı 2009 yılında genişlemeci maliye politikası uygulanmış ve kamu harcamaları yüzde 7,8 oranında büyümüştür. Türkiye ekonomisinin ciddi şekilde büyüdüğü 2010 yılında ise kamu harcamaları sadece yüzde 2 oranında artmıştır. Böylece 2009-2010 sürecinde ekonomi daralırken kamu harcamaları genişletilmiş, ekonomi büyürken de kamu harcamalarında oldukça sınırlı bir artış gerçekleşmiştir. Böylece maliye politikası bu süreçte ekonomide istikrarı sağlayacak bir enstrüman olarak kullanılmıştır.



Kaynak: TÜİK (Kamu harcamaları, devlet nihai tüketim harcamalarını ifade etmektedir.)

Grafik 7’de de görülebileceği üzere; 1994, 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan ciddi ekonomik daralmalarda uygulanan konjunktürel maliye politikası ekonomik krizleri derinleştirme eğiliminde olmuştur. 2001 sonrasında ise genelde ekonomi

büyüme sürecindeyken kamu harcamaları daha yavaş artarken, ekonomi yavaşlama ve daralma sürecinde iken de daha hızlı artmıştır. Ekonominin genişleme sürecinde olduğu 2002-2005 döneminde ortalama ekonomik büyüme yüzde 7,3 iken kamu harcamaları yılda ortalama yüzde 2,9 artmıştır.

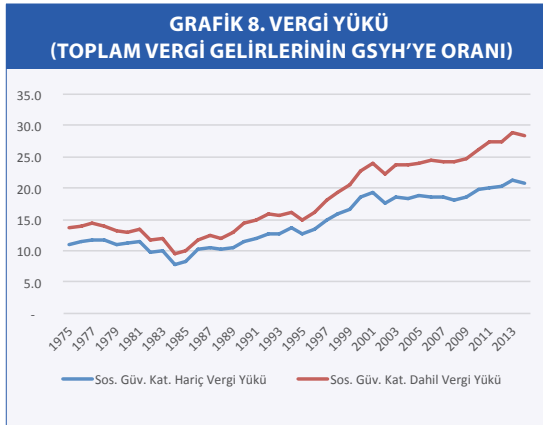
Yine 2010-2011 sürecinde ekonomi yılda ortalama yüzde 9 büyürken kamu harcamaları ortalamada sadece yüzde 3,3 artmıştır. Ekonomik büyümenin yavaşladığı 2012-2015 sürecinde ise ekonomik büyüme yılda ortalama yüzde 3,3 olurken kamu harcamaları yılda ortalama yüzde 6 oranında artmıştır. Bununla birlikte 2006-2007 ekonomik genişleme döneminde kamu harcamaları hızla artmış, ekonomik durgunluğun yaşandığı 2008 yılında ise kamu harcamaları reel olarak azalmıştır. Böylece Türkiye’de 2001 krizi akabinde uygulanan konjunktürel maliye politikası, 2006-2007 dönemi ve 2008 yılı hariç olmak üzere, genel anlamda Keynesçi “konjunktür karşıt” bir maliye politikası olmuştur. Bununla birlikte kamunun borçluluk oranının diğer ülkelere kıyasla çok düşük bir seviyede olmasına rağmen, bütçe denkliliğine yapılan vurgunun çok az esnetilmesiyle de içinde önemli neoliberal öğeler barındırdığını göstermiştir.

VERGİ REJİMİ

Bir devletin vergi gelirlerini nasıl, ne kadar ve kime harcadığı kadar vergileri kimden ve ne kadar topladığı da önemlidir. Vergi rejimleri de bu çerçevede, genel manada artan oranlı (*progresif*) ve azalan oranlı (*regresif*) olmak üzere ikiye ayrılır. Artan oranlı vergi rejiminde gelir düzeyi arttıkça vergi

oranı da artarken, azalan oranlı vergi rejiminde gelir düzeyi arttıkça vergi oranı azalır. Uygulanması gereken vergi rejiminin artan oranlı vergi rejimi olduğuna dönük olarak da iktisat biliminde önemli seviyede bir mutabakat bulunmaktadır. Bir ülkede vergi rejiminin niteliğinin ne olduğu hususunda efektif ve marjinal vergi oranları önemli düzeyde fikir sağlayacağı gibi, dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı da anlamlı bir resim çizilebilmesine olanak sağlamaktadır.

Dolaysız vergiler direkt olarak gelir ve kar üzerinden alınmakta ve bu açıdan artan oranlı vergi rejiminin ekseninde yer almaktadır. Öte yandan dolaylı vergiler “gelir düzeyine bakılmaksızın” ilgili ürünü tüketen herkesten alındığı için doğası gereği oldukça azalan oranlı bir yapıya sahiptir. Böylece dolaylı vergilerin ağırlıkta olduğu bir vergi rejiminin hem ekonomik işleyiş hem de gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte daha lüks ürünlerde dolaylı vergi oranlarının daha yüksek olması ayrıca temel tüketim mallarında da dolaylı vergi oranlarının düşük olması söz konusu vergi rejiminin azalan oranlılık düzeyini ortadan kaldırmamakla birlikte azaltmaktadır.

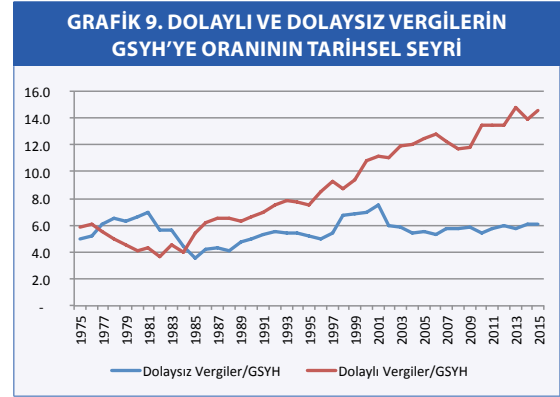


Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

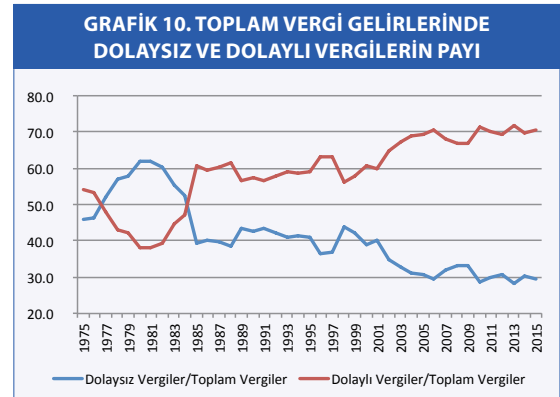
Öncelikli olarak Türkiye’de vergi yükünün 1980’lerin ikinci yarısından itibaren yükseliş trendine girdiği görülmektedir. 2000’li yılların başında istikrarlı bir seyir izleyen sosyal güvenlik katkısı hariç (SGKH) vergi yükü 2010’dan sonra ılımlı bir yükselişe geçmiştir. 2000 ve 2009 yıl-

larında yüzde 18,5 olarak gerçekleşen bu oran 2014 itibarıyla yüzde 21 düzeyine ulaşmıştır. Öte yandan 2000’li yıllarda sağlık sisteminin evrenselleşmesine ve refah devleti uygulamalarının yaygınlaşmasına paralel olarak artan sosyal güvenlik katkılarının etkisiyle toplam vergi yükü 2000-2009 arasında ılımlı, 2009-2014 arasında ise hızlı bir şekilde artmıştır. 2000 yılında yüzde 22,8 olan bu oran 2009’da yüzde 24,7 ve 2014’te de yüzde 28,5 olarak gerçekleşmiştir.

SGKH vergi yükü 2000’li yıllarda göreceli olarak ılımlı bir seyir izlemesine rağmen bu yıllarda vergi kompozisyonu önemli ölçüde değişmiştir. Grafik 9’da dolaylı ve dolaysız vergilerin tarihi seyri görülmektedir. Dolaysız vergilerin GSYH’ye oranı 2000’lerin başında hızla düşmüş, daha sonraki süreçte ise istikrarlı bir seyir izlemiştir. Dolaylı vergilerin GSYH’ye oranı ise 2000’li yıllarda artış trendi içinde olmuştur. Böylece 2000’li yıllarda vergi gelirlerindeki artış çoğunlukla dolaylı vergiler kanalıyla olmuştur.



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Grafik 10'da görülebileceği üzere dolaysız vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı 2001-2015 arasında yüzde 40'lardan yüzde 30 düzeyine inerken, dolaylı vergilerin payı aynı süreçte yüzde 60'tan yüzde 70'e çıkmıştır. Gelir dağılımının daha adil olduğu ülkelerde (özellikle İskandinav ülkeleri) dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 60, dolaylı vergilerin payı ise yüzde 40 seviyesindedir.⁹ Türkiye'de de dolaylı ve dolaysız vergiler arasındaki makasın kapatılarak daha dengeli bir vergi rejimine geçilmesi, gelir dağılımının daha adil hale getirebilmesi noktasında elzemdir.

Öte taraftan Türkiye'de dört basamaklı (yüzde 15, 20, 27 ve 35) bir gelir vergisi tarifesi uygulanmaktadır (bkz. Tablo 2). Yapılan çalışmalarda ikinci basamaktan sonra vergi kayıp ve kaçakçılığının arttığına işaret edilmektedir. Daha düşük oranlardan başlayan ve çok daha fazla artan oranlı bir gelir vergisi tarifesi bu açıdan hem vergi kayıpları ve kaçakçılığını azaltabilecek hem de vergi adaletini sağlamada daha başarılı olabilecektir.¹⁰

TABLO 2. TÜRKİYE'DE GELİR VERGİSİ TARİFELERİ (2016)	
VERGİ TARİFESİ	ORAN(%)
12.600 TL'ye kadar	15
30.000 TL'nin 12.600 TL'si için 1.890 TL, fazlası	20
69.000 TL'nin 30.000 TL'si için 5.370 TL, (ücret gelirlerinde 110.000 TL'nin 30.000 TL'si için 5.370 TL), fazlası	27
69.000 TL'den fazlasının 69.000 TL'si için 15.900 TL, (ücret gelirlerinde 110.000 TL'den fazlasının 110.000 TL'si için 26.970 TL), fazlası	35

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı

Sonuç olarak Türkiye'de 2000'li yıllarda vergi rejiminin azalan oranlılık derecesi artmıştır. Yine 2006'da kurumlar vergisinin yüzde

35'ten yüzde 20'ye düşürülmesi de marjinal kurumlar vergisi üzerinde aşağı yönlü bir baskı oluşturarak dolaysız vergi gelirlerini azaltıcı yönde bir etkiye sahip olmuştur. Öte yandan ilgili süreçte Türkiye'de kayıt dışı ekonominin yüzde 32 düzeyinden yüzde 27'ye gerilemesi¹¹ vergi adaleti açısından olumlu bir gelişme olmakla birlikte, söz konusu oranın hala çok yüksek düzeylerde seyretmesi ücretli ve kayıtlı kesimin aleyhine, kayıt dışı kesimin lehine olmak üzere gelir dağılımı üzerinde oldukça olumsuz bir etkiye sahip olmuştur. Kayıt dışı ekonominin yaygınlığının azalmakla birlikte oldukça yüksek seviyelerde seyretmesi kamunun 2000'li yıllarda vergi kaynağı olarak dolaylı vergilere yüklenmesine neden olmuştur. Böylece ücretli ve kayıtlı kesim hem dolaylı hem de dolaysız vergilerin yükünü çekerek bir anlamda iki kere vergilendirilmiştir. Bu durumun da gelir adaleti ve dağılımı üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. Öte yandan 2000'li yıllarda temel tüketim mallarına dönük vergilerde indirimlerin yapıp lüks mallara yönelik vergilerin artırılması vergi rejimini "bir nebze" daha eşitlikçi hale getirmiştir.

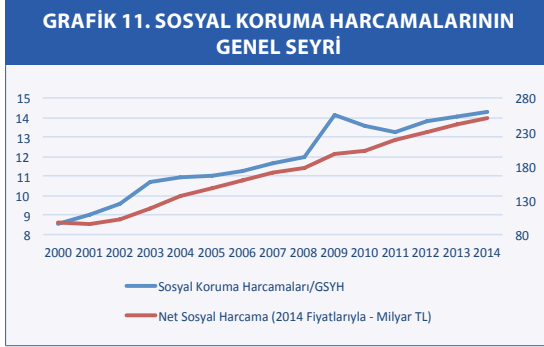
NASIL BİR SOSYAL MALİYE POLİTİKASI?

Türkiye'de 2000'li yıllarda birçok önemli dönüşüm yaşanmıştır. Bu önemli dönüşümlerden birisi de bu süreçte refah devleti uygulamalarının ciddi biçimde genişlemesidir. Bu çerçevede sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranı 2000-2014 yılları arasında yüzde 8,5'ten yüzde 14,3'e kadar çıkmıştır. Böylece 2014 fiyatlarıyla sosyal harcamalar 2000-2014 sürecinde 97 milyar TL'den 250 milyar TL düzeyine kadar çıkarak yaklaşık 2,5 katına gelmiştir.

9. Mahfi Eğilmez, *Kamu Maliyesi*, (Remzi Kitabevi, İstanbul: 2016).

10. Ayşegül Mutlu ve Mustafa Çelen, *Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Türk Mali Sistemi İçerisindeki Yeri: Siyasal, Sosyal ve Ekonomik Sonuçlar*, (TÜSİAD Raporu, İstanbul: 2012).

11. "Kayıtdışı Ekonomi Geriledi", Basın İlan Kurumu, <http://www.bik.gov.tr/kayit-disi-ekonomi-geriledi-haberi-75507>, (Erişim tarihi: 19 Mayıs 2016).



Kaynak: TÜİK ve yazarların kendi hesaplamaları (Sol eksen sosyal koruma harcamalarının GSYH'ye oranını, sağ eksen ise net sosyal harcama miktarlarını göstermektedir.)

Bu süreçte Türkiye'de eğitim hizmetlerinin ciddi biçimde yaygınlaştırılarak tabana yayılmasının yanı sıra gerçekleştirilen sağlık reformuyla birlikte sağlık hizmetleri de ciddi düzeyde yaygınlaşmış ve yüzde 98 ile neredeyse evrensel düzeye ulaşmıştır.¹² Yine emekli maaşlarında ciddi iyileştirmeler yaşanmış, 2011 itibarıyla emekli aylıklarının ortalama kazanca oranı yüzde 98'e kadar yükselerek OECD ortalaması olan yüzde 72'nin epey üzerinde gerçekleşmiştir.¹³ Emeklilik harcamaları 2000-2014 yılları arasında, 2014 fiyatlarıyla yaklaşık 73 milyar TL'den 117 milyar TL'ye çıkmıştır.¹⁴

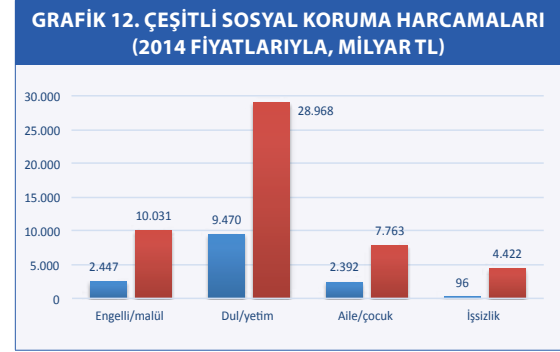
Öte yandan Grafik 12'de de görülebileceği üzere toplumun en az gelire sahip kesimine yapılan reel harcamalarda 2000'li yıllarda ciddi bir sıçrama yaşanmıştır. Engelli/malül harcamaları 2,5 milyar TL'den tam 10 milyar TL'ye, aile/çocuk harcamaları 2,4 milyar TL'den 7,8 milyar TL'ye ve işsizlik harcamaları da yok mesabesin-

12. Jesse Bump, Susan Sparkes, Mehtap Tatar ve Yusuf Çelik, *Turkey on the Way of Universal Health Coverage Through The Health Transformation Program (2003-13)*, ed. Meltem Aran ve Claudia Rokx, (World Bank, Washington: 2014).

13. Kalkınma Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, Özel İhtisas Komisyon Raporu*, (2012).

14. Kuşkusuz emeklilik harcamalarını başka faktörler de etkilemektedir. Bu süreçte yaşlı bağımlılık oranı yüzde 10,5'ten yüzde 11,8'e çıkmış, 65 yaş üstü nüfus da yüzde 6,7'den yüzde 8'e yükselmiştir (Kaynak: TÜİK). Yine bu süreçte emeklilik sisteminin daha etkin hale getirilmesiyle birlikte sistemdeki aksaklıkların giderilmesi ve efektif emeklilik yaşının 7-8 yıl (erkeklerde 43'ten 50'ye, kadınlarda 38'den 46'ya) yukarı çıkarılması emeklilik harcamalarını azaltıcı yönde bir etkiye sahip olmuştur (Kaynak: Eren Öğütoğulları ve Cem Kılıç, "Türkiye İşgücü Piyasasında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler", *Çalışma İlişkileri Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, (2016), s. 85-97).

den 4,4 milyar TL'ye kadar çıkmıştır. Son olarak dul ve yetim harcamaları ise 9,5 milyar TL civarından tam 29 milyar TL düzeyine sıçramıştır.



Kaynak: TÜİK ve yazarların kendi hesaplamaları

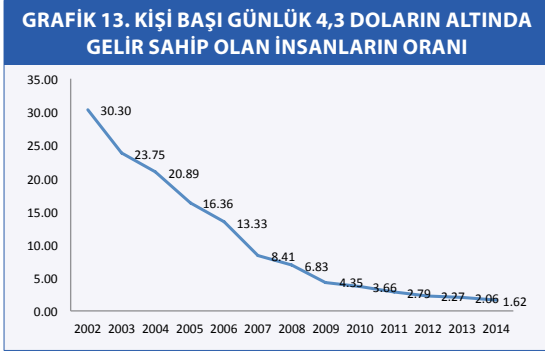
Daha önceden etkin bir şekilde uygulanamayan sosyal yardım programları kamu maliyesindeki rahatlama sayesinde hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu programlardan bir tanesi de şartlı nakit transferleridir. Şartlı nakit transferi (ŞNT) genellikle çocukların eğitim ve sağlığa ilişkin bazı şartları yerine getirmeleri karşılığında yoksul ailelere yapılan nakit ödemeleri kapsayan bir sosyal yardım programıdır.¹⁵ ŞNT programlarının temel amacı yoksul ailelere destek sağlayarak çocukların beşeri sermaye gelişimlerine katkı sağlamak ve böylece ekonomik gelişmeye ivme kazandırmaktır. Söz konusu programların etkinliğine yönelik yapılan çalışmada bu kapsamda gerçekleştirilen yardımların öğrencilerin okula devamsızlık oranını azalttığı, kız çocuklarının okullaşma ve ilköğretimden ortaöğretime geçiş oranını artırdığı ve çocuklarını düzenli sağlık kontrolüne götüren annelerin oranını yükselttiği görülmektedir.¹⁶

Bütün bu sosyal tabanlı harcamaların bir yansıması olarak Türkiye'de yoksulluk oranı önemli ölçüde azalmıştır. TÜİK tarafından açıklanan verilere göre Türkiye'de günde 4,3 doların altında geliri olan insanların oranı 2002'deki

15. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, "Türkiye'de Uygulanan Şartlı Nakit Transferi Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu", (Ankara: 2012).

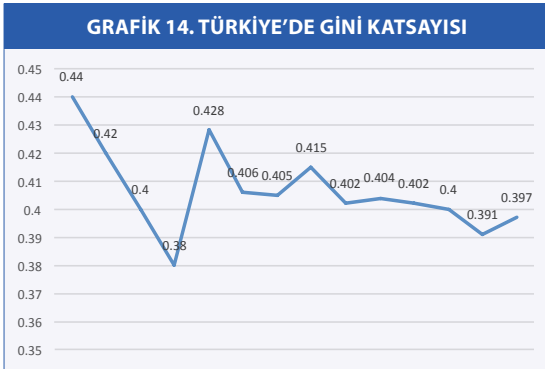
16. "Türkiye'de Uygulanan Şartlı Nakit Transferi Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu".

yüzde 30,3 seviyesinden 2014'de yüzde 1,62'ye kadar düşmüştür (bkz. Grafik 13). Eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert gelirine göre hesaplanan yoksulluk oranı ise 2006'da yüzde 12,8 iken 2015'te yüzde 8,8'e düşmüştür.¹⁷



Kaynak: TÜİK

Genel olarak bakıldığında Türkiye'de 2000'li yıllarda refah devleti uygulamalarının yaygınlaşması ve sosyal harcamaların ciddi şekilde genişlemesi gelir dağılımını iyileştirirken, vergi rejimindeki çarpıklıklar ve iş gücü piyasasındaki aksaklıklar gelir dağılımındaki iyileşmenin sınırlı kalmasına yol açmıştır. Bu çerçevede 2002-2005 sürecinde Gini katsayısı¹⁸ ciddi şekilde düşmüş ve böylece ilgili dönemde Türkiye'de gelir adaletsizliği önemli oranda azalmıştır. Ancak bu iyileşme 2006 ve sonrasına taşınamamış,



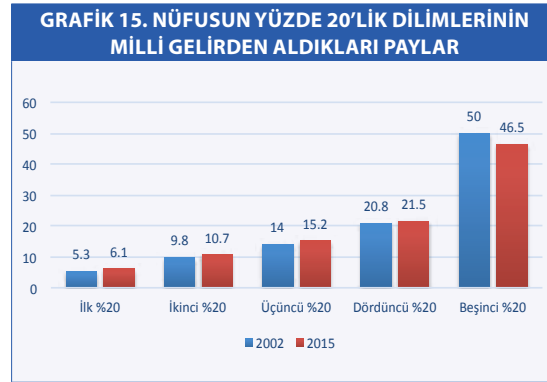
Kaynak: TÜİK

17. Buradaki rakamlar eşdeğer fert başına hesaplanan medyan gelirin yüzde 40'ına göre hesaplanan oranı vermektedir. Medyan gelirin yüzde 50'sine göre hesapladığımızda ise aynı dönemde yoksulluk oranı yüzde 18,6'dan yüzde 14,7'ye düşmüştür.

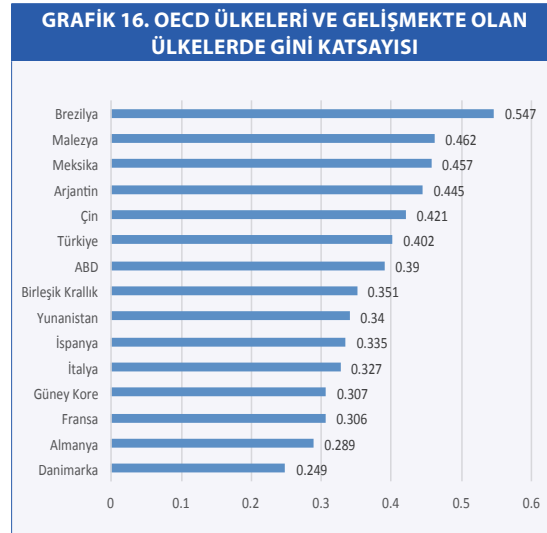
18. Gelir dağılımı eşitsizliğini analiz etmek için bu alanda en çok kullanılan gösterge Gini katsayısıdır. 0 ile 1 arasında değerler alan Gini katsayısının 1'e yaklaşması gelir adaletsizliğinin azaldığına, 0'a yaklaşması ise arttığına işaret etmektedir.

Gini katsayısı son 7 yıllık süreçte 0,4 seviyesinde yatay bir seyir izlemiştir (bkz. Grafik 14).

Öte yandan Grafik 15'ten de görülebileceği üzere 2002-2015 yılları arasında nüfusun en zengin yüzde 20'lik kesiminin milli gelirden aldığı pay yüzde 50'den yüzde 46,5'e düşerken, diğer bütün yüzde 20'lik kesimlerin milli gelirden aldıkları pay yükselmiştir. En az gelire sahip yüzde 20'lik kesimin payı yüzde 5,3'ten yüzde 6,1'e çıkarken, ikinci yüzde 20'lik kesimin payı 0,9 puan, üçüncü ve dördüncü yüzde 20'lik dilimin payı da sırasıyla 1,2 ve 0,7 puan artmıştır.



Kaynak: TÜİK



Kaynak: OECD ve UNDP

Not: OECD ve UNDP tarafından derlenen veriler 2013 yılına aittir. Türkiye için 2015 yılına ait Gini katsayısı TÜİK tarafından 0,397 olarak açıklanmıştır.

Türkiye, OECD ülkelerine göre gelir dağılımı eşitsizliği daha yüksek olan bir ülkedir. Öte yandan Türkiye, OECD ülkeleri arasında son 27

yılda gelir dağılımında iyileşme yaşanan sadece iki ülkeden biridir. Bununla birlikte Grafik 16'da görüldüğü üzere Türkiye gelir dağılımı adaleti bakımından Çin, Brezilya, Arjantin ve Malezya gibi ekonomik kalkınma yolundaki rakiplerinden daha iyi bir konumdadır.

MALİYE POLİTİKASI AÇISINDAN OVP'YE KISA BİR BAKIŞ

Ekim ayının başında açıklanan yeni orta vadeli program (OVP) maliye politikasının 2017-2019 döneminde izleyeceği seyir açısından önemli bilgiler sunmaktadır. OVP'den bu yılın ilk üç çeyreğinde olduğu gibi son çeyreğinde de kamu

harcamalarının hızlı bir şekilde artacağı anlaşılmaktadır. Böylece 2016'da kamunun tüketim harcamaları uzun zamandır görülmeyen bir hızla artmış olacaktır. Bununla birlikte kamu tüketim harcamalarının 2017 yılında düşük, 2018 ve 2019 yıllarında ise mütevazı bir oranda büyümesi planlanmaktadır (bkz. Tablo 3).

Öte yandan özel kesimin yatırım iştahında son dönemlerde azalma olduğundan toplam sabit sermaye yatırımlarında kamu ön plana çıkmaktadır. OVP rakamlarına göre 2016-2017 sürecinde toplam sabit sermaye yatırımlarında kamunun özel sektörün önünde yer alacağı görülmektedir. Sabit sermaye yatırımlarını 2017'deki kadar olmasa da 2018'de de önemli oranda artırmayı planlayan kamu kesimi, 2019'da sabit sermaye yatırımlarının

TABLO 3. TEMEL EKONOMİK GÖSTERGELER (BÜYÜME)

	2015	2016 (GT)	2017 (P)	2018 (P)	2019 (P)
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.953	2.148	2.404	2.404	2.987
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	720	726	756	815	884
Kişi Başına Gelir (GSYH, Dolar)	9.257	9.243	9.529	10.164	10.926
GSYH (SAGP, Milyar Dolar) (3)	1.543	1.602	1.696	1.817	1.949
Kişi Başına Gelir (SAGP GSYH, Dolar) (3)	19.917	20.396	21.367	22.666	24.077
GSYH Büyümesi (4)	4	3,2	4,4	5	5
Toplam Tüketim (4)	5,1	5,8	3,8	4,5	4,4
Kamu	5,6	11,8	0,4	2,1	2
Özel	5	5	4,3	4,8	4,6
Toplam Sabit Sermaye Yatırımı (4)	3,9	0,1	5,1	5,2	5,5
Kamu	9,4	3,5	8,9	3,5	-2,7
Özel	2,4	-0,8	4	5,7	8
Toplam Yurt İçi Tasarruf/GSYH	14,3	13,5	14,6	15,5	16
Kamu	4,4	2,7	2,7	3	3,3
Özel	10	10,8	11,9	12,4	12,7
Toplam Tasarruf - Yatırım Farkı/GSYH (5)	-4	-4,3	-4,3	-3,9	-3,6
Kamu	-0,6	-2,2	-2,4	-2	-1,3
Özel	-3,4	-2,1	-1,9	-2	-2,2
Toplam Nihai Yurt İçi Talep (4)	4,8	4,4	4,1	4,6	4,6
Toplam Yurt İçi Talep (4)	4,2	4,2	4,1	4,5	4,4
Net İhracatın Büyümeye Katkısı	-0,3	-1,1	0,2	0,4	0,5

Not: (1) Gerçekleşme tahmini, (2) Program, (3) OECD tanımlı, (4) Sabit fiyatlarla yüzde değişim, (5) Toplam tasarruf-yatırım farkı ile cari açık arasındaki fark, milli gelir hesaplamalarında ihracat ve ithalat ağırlıklı döviz kuru kullanılmasıyla kaynaklanmaktadır.

Kaynak: OVP 2017-2019

TABLO 4. KAMU KESİMİ GENEL DENGESİ (GSYH'YE ORAN)

	2015	2016 (GT)	2017 (P)	2018 (P)	2019 (P)
Kamu Kesimi Genel Dengesi (KKGD)	0	-1,7	-1,5	-1,4	-0,9
Genel Devlet	-0,1	-1,9	-1,7	-1,6	-1
Merkezi Yönetim Bütçesi	-1,2	-1,6	-1,9	-1,6	-1,3
Mahalli İdareler	-0,1	-0,5	-0,1	-0,3	0,1
Bütçe Dışı Fonlar	0,5	-0,2	0	0	0
İşsizlik Sigortası Fonu	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	-0,5	-0,8	-0,8	-0,9	-1
Genel Sağlık Sigortası	0,5	0,8	0,8	0,9	1
Döner Sermayeli Kuruluşlar	0	0	0	0	0
KİT'ler	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Faiz Giderleri Hariç KKG D	2,8	0,9	1,1	1	1,7
Faiz Gideri Özelleştirme Geliri Hariç KKG D	2,2	0,3	0,3	0,7	1,5
GT: Gerçekleşme tahmini P: Program					

(1) Kamu kesimi; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ile GSS, fonlar, döner sermaye-ler, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT'lerden oluşmaktadır.

Kaynak: OVP 2017-2019.

düzyini azaltmayı hedeflemektedir. Diğer taraftan 2016'da yüzde 1,9 olarak gerçekleşmesi beklenen bütçe açığının daha sonraki yıllarda kademeli olarak azaltılarak 2019'da yüzde 1 seviyesine kadar düşürülmesi planlanmaktadır (bkz. Tablo 4).

2017-2019 OVP'sine göre vergi gelirlerinin önümüzdeki dönemde yüzde 21,5-22 aralığında seyretmesi hedeflenmektedir. Ancak ekonomik büyümenin planlanan ölçüde yükselmemesi durumunda vergi gelirlerinin beklentilerin biraz altında gelmesi ihtimal dahilindedir. Harcamalar kalemine baktığımızda dikkatleri çeken husus ise yatırımlar

yüzde 4'ler seviyesinde istikrarlı bir şekilde sürdürülürken, cari harcamaların GSYH'ye oranını yüzde 20'den yüzde 18'e düşürme hedefidir. Buna ek olarak AB tanımlı genel devlet borç stokunun bu dönemde yüzde 32,8'den yüzde 29,9'a düşürme hedefinin olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 5).

Maliye Bakanı Naci Ağbal, 2017-2019 döneminde uygulanacak maliye politikasının kamu yatırımlarını artırarak ve özel sektör yatırımlarını canlandırarak büyümeyi destekleyeceğini belirtmiştir. Ağbal, faiz harcamalarını aşağıya çekerek bütçede oluşacak rahatlamının ekonomik kal-

TABLO 5. KAMU KESİMİNE İLİŞKİN DİĞER GÖSTERGELER (GSYH'YE ORAN)

	2015	2016 (GT)	2017 (P)	2018 (P)	2019 (P)
Kamu Harcanabilir Gelir	16,5	16,0	15,4	15,5	15,4
Kamu Tüketimi	-12,1	-13,3	-12,7	-12,5	-12,1
Kamu Tasarrufu	4,4	2,7	2,7	3,0	3,3
Kamu Yatırımı	-5,0	-4,9	-5,1	-5,0	-4,6
Kamu Tasarruf Yatırım Farkı	-0,6	-2,2	-2,4	-2,0	-1,3
Kamu Kesimi Özelleştirme Geliri	0,6	0,5	0,7	0,3	0,2
Vergi Yüğü (Sosyal Güvenlik Primleri Dahil) (1)	29,8	30,4	30,8	30,5	30,2
Vergi Yüğü (Sosyal Güvenlik Primleri Hariç) (1)	21,5	21,5	21,9	21,8	21,6
AB Tanımlı Genel Devlet Borç Stoku	32,9	32,8	31,9	31,0	29,9
(1) Red ve iadeler hariçtir. GT: Gerçekleşme tahmini P: Program					

Kaynak: OVP 2017-2019

kınmaya yönelik alanlara kanalize edilmesi hedefiyle ilgili olarak şunları söylemiştir:

2017 yılı bütçemiz bundan önceki 14 yılda olduğu gibi vatandaşlarımızın refahını artıran, ihtiyaç duydukları hizmetleri karşılayan ve faize değil kamu hizmetlerine kaynak ayrılan bir bütçe olma özelliğini taşımaktadır. Bütçe giderleri içerisinde faiz giderlerinde meydana gelen azalmaya özellikle dikkatinizi çekmek istiyorum. Son 14 yılda bütçeden faiz ödemelerine ayrılan kaynağı sürekli düşürdük. 2002 yılında bütçe giderlerimizin yüzde 43'ü faiz harcamalarına gidiyordu, 2017 yılında bu oranı yüzde 8,9'a düşürdük. Benzer şekilde 2002 yılında toplanan her 100 liralık verginin 86 lirası faize giderken, 2017 yılında sadece toplanan 100 liralık verginin 11 lirası faiz harcamalarına gitmektedir. Geriye kalan kısmı ise eğitime, sağlığa, tarıma, yatırıma, sosyal yardımlara, kısaca halkımızın refahı için harcıyoruz.¹⁹

Sonuç olarak OVP'deki rakamlara baktığımızda kamunun önümüzdeki iki yıllık süreçte harcama ve yatırımları artırarak özel yatırımları teşvik etmeye ve ekonomik büyümeye ivme kazandırmaya çalışacağını anlıyoruz. Hükümet genişleyici maliye politikası yoluyla zayıf seyreden küresel ekonomik ortamdan mümkün olduğunca ayrışarak, en azından yüzde 4'ler seviyesinde bir büyüme rakamı tutturmayı amaçlamaktadır. Bu büyüme hedefini gerçekleştirirken de bütçe disiplininin olabildiğince az taviz vermek istemekte, bütçe disiplinini sağlamak adına cari harcamalar ve transfer harcamalarını bu süreçte sınırlamayı hedeflemektedir.

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi çalkantılardan sonra 2000'li yıllarda tek parti hükümetiyle birlikte sağlanan siyasi istikrar neticesinde kamu maliyesi ciddi biçimde sağlamlaşırken Türkiye

ekonomisi de önemli oranda güçlenmiştir. Türkiye'nin bu süreçte uyguladığı maliye politikası bazı açılardan ekonomik büyüme ve gelir adaletini desteklemiş, bazı açılardan ise yetersiz kalmıştır.

Türkiye'de 1990'lı yıllarda bütçe disiplininin kaybolması, kamu faiz ödemeleri ve borçluluk düzeyinin ciddi biçimde artmasından sonra, 2000'li yıllarda siyasi istikrarın tekrardan sağlanmasıyla birlikte başlangıçta kamu maliyesinde oldukça sıkı bir duruş sergilenmiş ve gerek kamu faiz ödemeleri gerekse borçluluk oranı birkaç yıl içinde çok hızlı bir biçimde düşürülmüştür. Öte yandan 2000'li yıllarda, 2006-2007 dönemi ve 2008 yılı hariç olmak üzere, ekonomik genişleme dönemlerinde daraltıcı, daralma dönemlerinde de genişletici bir konjonktürel maliye politikası uygulanmıştır. Özellikle 2012-2016 döneminde küresel ekonomide yaşanan sıkıntılar dolayısıyla Türkiye ekonomisinin belli ölçüde yavaşlaması neticesinde genişlemeci bir konjonktürel maliye politikası uygulanmıştır. Bu durum 2016 yılında da devam etmektedir. Öte yandan uygulanan konjonktürel maliye politikası genişletici bir yapıda olsa da diğer ülkelere kıyasla çok daha az borçluluk düzeyine sahip olunmasına rağmen bütçe denklighinden pek fazla taviz verilmemiştir.

Bütçe disiplini bir hükümet için çok önemli olmakla birlikte, bütçe denklighi konusunda aşırı sıkı davranmak ekonomik büyüme açısından her zaman faydalı olmayabilir. Bu çerçevede 2008 küresel krizi akabinde birçok ülkede ekonomik durgunluk ve hatta kriz yaşanmasına rağmen, hükümetlerin bütçe denklighini sağlama adına kemer sıkma politikası uygulamaları ekonomilerine ciddi biçimde zarar vermiştir. Küresel ekonomideki iyileşmenin oldukça yavaş olması dolayısıyla son dönemlerde ekonomik durgunluğun pençesindeki ülkelerde hükümetlerin para basıp halka dağıtması gibi önerilerin²⁰ dahi ciddi biçimde

19. "Ağbal: 2016 Eylül'de Bütçe 16,9 Milyar TL Açık Verdi", Bloomberg HT, 17 Ekim 2016.

20. "Helikopter para" olarak nitelendirilen bu yaklaşım eski FED başkanı Ben Bernanke, Nouriel Roubini ve Adair Turner gibi birçok iktisatçı tarafından dile getirilmiştir. Buna göre enflasyon oranının çok düşük olduğu ülkelerde hükümetin para basıp bu parayı harcaması için halka dağıtması durumunda hem ekonomik aktivite canlanacak hem de enflasyon oranı istenilen düzeye yükselecektir.

dile getirildiği bir atmosferde²¹ Türkiye’de uygulanan konjonktürel maliye politikasında daha cesur davranılabileceği ortadadır.

Bütçe disiplini açısından kendini en güvende hissedilen gelişmiş ülkelerde bile bütçe açığının yüzde 3’ler düzeyinde olduğu düşünüldüğünde, ülkemizde kamu kesiminin bütçe konusunda halen önemli bir hareket alanının olduğu ortadadır. Buna rağmen bütçede daha fazla esnemeye gidilmemesinin sebebi bütçe disiplininin Türkiye’nin en önemli ekonomik çapası olarak görülmesidir. Son yıllarda özel sektörün dış borçlarında yaşanan artışa karşılık olarak dış şoklardan çok fazla etkilenmemek adına bütçe disiplini gereğinden çok daha sıkı tutulmaktadır. Bu yaklaşımın belli bir ekonomik rasyonalitesi bulunmakla birlikte, bu noktada özel sektörün dış borçlarının azaltılmasına yönelik piyasa temelli politikaların (örneğin şirket birleşmelerinin teşvik edilmesi ve ortaklığa dayalı finansal enstrümanların çeşitlendirilmesi) devreye sokularak kamu sektörünün daha rahat hareket etmesinin sağlanması ekonomi açısından daha olumlu sonuçlar doğurabilir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda yaşanan en büyük dönüşümlerden birisi refah devleti uygulamalarında olmuştur. Bu süreçte sosyal harcamalarda çok ciddi bir sıçrama yaşanmış, toplumun genel refah seviyesi önemli ölçüde artırılmıştır. Öte yandan bu süreçte vergi rejimi gittikçe daha fazla dolaylı vergiye dayalı hale gelmiştir. Böylece 2000’li yıllarda Türkiye’de uygulanan sosyal maliye politikası, içinde hem piyasa dostu hem de sosyal adaleti önce-

leyen öğeler barındırmıştır. Sonuçta gelir dağılımı 2000’li yıllarda belli ölçüde iyileşmesine rağmen halen istenen noktalarda değildir. Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik büyüme atmosferinin ortaya çıkabilmesi ve daha adil bir gelir dağılımına kavuşulabilmesi noktasında uygulanan sosyal maliye politikası içindeki sosyal adaleti önceleyen öğelerin güçlendirilmesi elzem görünmektedir. Sosyal politikaların etkinliğinin daha fazla artması için bu alana ek kaynak aktarmanın yolları aranmalıdır.

Diğer taraftan hükümetin vergi gelirlerinde dolaysız vergilerin ağırlığını “zaman içinde” (örneğin on yıllık bir süreçte) artırarak daha dengeli bir vergi rejimine geçmesi daha uygun olacaktır. Bunun için önemli ölçüde daraltılan kayıt dışı ekonomi daha da küçültülmeli, dolaysız vergiler “çok daha etkin” bir şekilde toplanmalı ve dolaysız vergi oranları peyderpey artırılma yoluna gidilmelidir. Özellikle efektif vergi oranlarının düşük olmasına neden olan ve önemli oranda vergi kaybına yol açan vergi sistemindeki aksaklıklar ortadan kaldırılmalıdır. Yine IMF ile yapılan *stand-by* anlaşması çerçevesinde 2006’da yüzde 30’dan yüzde 20’ye düşürülen ve böylece diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük hale gelen kurumlar vergisi belli oranda yükseltilebilir. Ayrıca vergi dilimleri arasındaki makas açılmalı ve daha yüksek gelir düzeyindeki insanların ödedikleri vergi oranı da yükseltilmelidir. Öte yandan dolaylı vergiler de zaman içinde önemli oranda azaltılmalıdır. Örneğin dolaysız vergilerdeki artışa paralel bir şekilde ÖTV oranları zaman içinde düşürülmelidir. KDV oranlarındaki mevcut kademeli sistem daha da geliştirilmeli, geniş halk kesimlerinin sıklıkla kullandığı ürünlerin KDV oranları daha da düşürülmelidir. Böylece sonuçta dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerindeki ağırlığı normal düzeylere inecek ve vergi rejimi şu anki azalan oranlı halinden uzaklaşarak artan oranlı hale gelecek ve bu durumun da gelir dağılımı üzerinde oldukça olumlu etkileri olacaktır.

21. Ben Bernanke, “What Tools does the Fed have Left? Part 3: Helicopter Money”, Brookings, 11 Nisan 2016, <http://www.brookings.edu/blogs/ben-bernanke/posts/2016/04/11-helicopter-money>, (Erişim tarihi: 20 Mayıs 2016); Nouriel Roubini, “Unconventional Monetary Policy on Stilts”, Project Syndicate, 1 Nisan 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-range-of-unconventional-monetary-policies-by-nouriel-roubini-2016-04>, (Erişim tarihi: 20 Mayıs 2016); Adair Turner, “Helicopters on a Leash”, Project Syndicate, 9 Mayıs 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/helicopter-money-political-control-by-adair-turner-2016-05>, (Erişim tarihi: 20 Mayıs 2016).

Maliye politikası ekonomideki yapısal problemler için nihai manada bir çözüm teşkil etmemekle birlikte, ekonominin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından ülkenin uzun dönemli ekonomik performansı üzerinde önemli düzeyde bir etkiye sahiptir. Bu analizin temel amacı Türkiye’de 2000’li yıllarda uygulanan maliye politikalarının temel özelliklerini ve etkinliğini incelemektir.

1990’lı yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi çalkantılardan sonra 2000’li yıllarda tek parti hükümetiyle birlikte sağlanan siyasi istikrar neticesinde kamu maliyesi ciddi biçimde sağlamlaşırken Türkiye ekonomisi de önemli oranda güçlenmiştir. Türkiye’de 1990’lı yıllarda bütçe disiplininin kaybolması ve kamu faiz ödemeleri ve borçluluk düzeyinin ciddi biçimde artmasından sonra, 2000’li yıllarda siyasi istikrarın tekrardan sağlanmasıyla birlikte gerek kamu faiz ödemeleri gerekse borçluluk oranı birkaç yıl içinde çok hızlı biçimde düşürülmüştür.

Türkiye’de 2000’li yıllarda, 2006-2007 dönemi ve 2008 yılı hariç olmak üzere, ekonomik genişleme dönemlerinde daraltıcı, ekonomik daralma dönemlerinde de genişletici bir “konjonktürel maliye politikası” uygulanmıştır. Özellikle 2012-2016 döneminde küresel ekonomide yaşanan sıkıntılar dolayısıyla Türkiye ekonomisinin belli ölçüde yavaşlaması neticesinde genişlemeci bir konjonktürel maliye politikası uygulanmıştır. Öte yandan uygulanan konjonktürel maliye politikası genişletici bir yapıya sahip olsa da, diğer ülkelere kıyasla çok daha az borçluluk düzeyine sahip olunmasına rağmen bütçe denkliliğinden pek fazla taviz verilmemiştir. Bu açıdan bakıldığında maliye politikasının belli ölçüde genişletilmesi için halen alan bulunmaktadır.

Türkiye’de 2000’li yıllarda yaşanan en büyük dönüşümlerden birisi de refah devleti uygulamalarında olmuştur. Bu süreçte sosyal harcamalarda çok ciddi bir sıçrama yaşanmış, toplumun genel refah düzeyi önemli ölçüde yükselmiştir. Öte yandan bu süreçte vergi rejimi gittikçe daha fazla dolaylı vergiye dayalı bir hale gelmiştir. Böylece 2000’li yıllarda Türkiye’de uygulanan “sosyal” maliye politikası, içinde hem piyasa dostu hem de sosyal adaleti önceleyen öğeler barındırmıştır. Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik büyüme atmosferinin ortaya çıkabilmesi ve daha adil bir gelir dağılımına kavuşulabilmesi noktasında, uygulanan sosyal maliye politikası içindeki sosyal adaleti önceleyen öğelerin daha da güçlendirilmesi ve kurumsallaştırılması önem arz etmektedir. Bu çerçevede öncelikli olarak vergi sisteminde reforma gidilerek vergi rejiminin artan oranlı hale getirilmesi ve dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının önemli ölçüde azaltılması gerekmektedir.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • CAIRO

www.setav.org